

## Válságkezelés innovatív módszerekkel – Közép-Európa EU-tagállamai példáin keresztül megközelítve

Végh Marcell Zoltán<sup>1</sup>

*A 2008-ban kezdődött globális pénzügyi válság világszerte kihívás elé állítja a gazdaságpolitika döntéshozóit, alakítóit. Napjainkban számos fórumon folyik vita a helyes válságkezelés mikéntjéről, mivel a nemzetgazdaságok válságból való kilábalása jelenleg elhúzódónak látszik. Az országok közti kereskedelmi- és tőkekapcsolatok komplexitása a válságkezelő intézkedések tekintetében is kölcsönös függést jelent, ezáltal hatékony krízismenedzsment nem képzelhető el új, az aktuális körülményeket folyamatosan figyelembe vevő, innovatív lépések nélkül.*

*A válság különösen komoly károkat okozott Közép-Kelet-Európa gazdaságainak, amelyek jóval kevésbé tudtak ellenállni a pénzügyi összeomlás hatásainak, mint a nyugat-európai országok. A térség államainak körülményeit külön-külön eltérő mértékben súlyosbították olyan tényezők, mint az elszabaduló államadósság, a háztartások devizában történt eladósodottsága vagy a bankrendszer tőkeszegénysége. Továbbá meg kell találni a döntéshozóknak az összhangot a költségvetési fegyelem és a jól megválasztott gazdaságélénkítő eszközök között.*

*Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy a környező közép-kelet-európai országok milyen intézkedéseket adtak válaszul a banki és hitelválság hatásaira. Kísérletet teszek ezen lépések tipizálására, a válságkezelési stratégiáik azonosítására, kitérve arra is, hogy milyen innovatív válságkezelési stratégiai elemek milyen környezetben hozhatnak sikert.*

*Kulcsszavak:* válság, eurózóna, euróválság, válságkezelés

### 1. Bevezetés

A 2008-ban az amerikai Lehman Brothers csődjével, és az azt követő bankcsődhullámmal kezdődő globális pénz- és tőkepiaci válság terjedésének mértéke eleinte nem volt könnyen megjósolható. 2008-ban, sőt 2009 elején is mérvadó szakpolitikuskok nyilatkoztak úgy Európa-szerte, hogy sem országukat, sem a kontinenst nem fogja érinteni a válság. Az első válságkezelő lépések még optimizmusról, a válság

---

<sup>1</sup> Végh Marcell Zoltán, PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Közgazdaságtani Doktori Iskola (Szeged).

Jelen tanulmány megjelenését „Az SZTE Kutatóegyetemi Kiválósági Központ tudásbázisának kiszélesítése és hosszú távú szakmai fenntarthatóságának megalapozása a kiváló tudományos utánpótlás biztosításával” című, TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0012 azonosítószámú projekt támogatja.

hatásait marginálisként kezelő attitűdről tettek tanúbizonyságot: az Európai Bizottság 2008-as válságkezelő csomagja még keresletoldali élénkítést és munkaerő-piaci programokat írt elő a válsághatásokat ellensúlyozó céllal (European Commission 2008). A gazdasági döntéshozók számára 2009 közepén vált világossá, hogy az Európai Unió és az eurózóna gyengeségeit a felszínre fogja hozni a globális krízis. A kereskedelmi és tőkepiaci összefonódások pedig kölcsönös függésre ítélték a tagállamokat – az egyes kormányzatok válságkezelő lépéscsomagai és gazdasági teljesítményük alakulása nagyban meghatározta más országok válságkezelésének sikerességét.

2009 végén a válság már új szakaszba lépett Európában: a kezdeti optimista, anticiklikus válságkezelő lépéseket felváltották az egyenlegjavító, megszorító intézkedések. A keresletélénkítésnek, a munkaerő-piaci programoknak és az állami támogatásoknak viharos gyorsasággal elfogyott a fedezetük a központi költségvetések részéről, így a válságkezelő gondolatokat a megszorító politika eszköztára kezdte el uralni. A tagállami válságkezelésben Európa-szerte hangsúlyossá vált a fegyelmezett központi gazdálkodás, az államadóságot hitelező befektetők bizalmának fenntartása és az államadósság elleni küzdelem (Kovács–Halmosi 2012).

Tanulmányomban a 2008-ban kirobbant válsághoz kapcsolódó kormányzati válságkezelés nem konvencionális, innovatívnak tekinthető módszereit mutatom be, az EU tagállamaira, főként a közép-kelet-európai tagállamokra fókuszálva. Az Európai Unió jelenlegi kiépülésével megvalósult egy olyan szoros gazdasági együttműködés, amit évszázadok óta egyedülálló a kontinensen, és megalakulása óta garantálja a békés együttélést és a gazdasági prosperitást a tagállamok számára. A globális pénzpiaci és kereskedelmi összefonódások miatt azonban Európa gyors receszsióba fordult az amerikai bankcsődök és tőkepiaci sokkhatások begyűrűző hatásai következtében, ez 2009-ben nagyságrendileg 6,3%-os csökkenést hozott a 27 tagállam összesített GDP-jében (Eurostat 2012). A válságra azonban a mai napig nem született komoly, összeurópai válságkezelő program, főként a közös EU-s költségvetés szükségése miatt (Cameron 2010). Így a válságkezelés feladata a tagállami költségvetésekre hárult, melyek eltérő intézményi rendszerben, eltérő lehetőségek mellett számos különféle válság elleni stratégiákat dolgoztak ki. A válságkezelést ezen felül nehezítették politikai faktorok (kormányváltások, választási ígérek), társadalmi faktorok (társadalmi ellenállás, szakszervezetek), valamint az EU valutarendszerének sajátossága, mely szerint a közös valutát, az eurót csak a tagországok egy része használja, lemondva az önálló monetáris politikáról, míg másik részük saját valutával és ezáltal monetáris politikával bír (OECD 2010). A szituáció komplexitása számos innovatív, a gazdaságpolitikai paradigmák sztenderdjeiből kilépő válságkezelő lépésre sarkallta a tagállamok kormányait.

## 2. Válságkezelési paradigmák

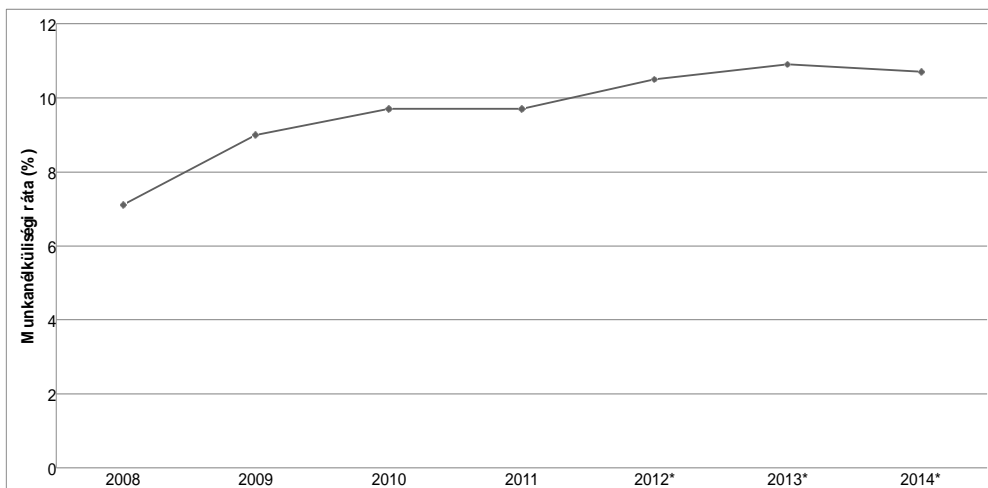
Az eleinte pénzüpi válságnak indult folyamatok már 2009-ben komoly reálgazdasági hatásokkal bírtak. Az első tünetek közé tartozik a tőkepiacokon kialakult bizalmatlanság, amely gyorsan a hitelezés kiszáradásához és ezáltal a beruházások elhalasztásához vezetett. Az amerikai bankcsőd-hullám hatásai a globális pénz- és tőkepiaci összefonódások hatására gyorsan megmutatkoztak Európában is, a kockázatos-sá váló, toxikus eszközök nagy sebességgel közvetítették a pánikot. A folyamatot segítette a különféle pénzüpi innovációk és derivatívák rendszere, melyek nagyban felelősek a kockázatok nem megfelelő kezeléséért és elburjánzásáért (Krugman 2012).

A reálgazdasági hatások a vállalati finanszírozás nehézségei miatt elsőként tömeges elbocsátásokat és létszámstopokat indukáltak Európa-szerte, például 2010-re leépítések és gyárbezárások váltak jellemzővé a válságra különösen érzékenyen reagáló autógyártásban (OECD 2010). A munkanélkülivé váló tömegek visszaterelése a munkaerőpiacra számos próbálkozás ellenére nem hozott sikert: a munkanélküliség továbbra is tetőzik Európában (1. ábra), a fiatalok munkába állítása különösképpen nehéz (European Commission 2012). A gazdaságélénkítő próbálkozások és a társadalmi válság miatt megnövekedő szociális kiadások egyaránt negatívan befolyásolták a tagállamok központi költségvetéseinek egyenlegét. A 2009-es évben több tagország is kétszámjegyű költségvetési deficitet realizált (Eurostat 2012). Mindez több EU-tagállamban kikezdte hitelezői körökben a befektetői bizalmat, ami a nagy hitelminősítő cégek (Fitch Ratings, Moody's, Standard & Poor's) leminősítéseinek keresztül jelent meg, ami az államkötvény-aukciókon finanszírozási nehézségeket, aluljegyzéseket eredményezett. A válsághatások a háztartások gazdálkodásában is megjelentek, egyrészt az elbocsátások miatt csökkenő bérjövödelmek, másrészt a megszorító gazdaságpolitika (szociális juttatások vágása, adóemelések) következményeképp. Mindez többéves stagnálást, vagy visszaesést eredményezett a lakossági fogyasztásban, ami újabb termeléseszkéntésre készítette a vállalati szektort. Ilyen formában egy olyan általános gazdasági zsugorodás megy végbe, ami tartósan ellehetetleníti a gazdasági növekedést és elhúzódó recesszióba taszíthatja a régió gazdaságát.

A válságkezelés során a tagállamoknak a fentihez hasonló válságfolyamatok enyhítésére kellett vállalkozniuk. A gazdasági döntéshozók kettős kihívás elé kerültek: egyrészt gazdaságot élénkítő programok megvalósítása vált szükségessé támogatások, adócsökkentések és egyéb ösztönzők formájában, melyek költségét ráadásul rendre alulbecsülték a költségvetési tervezés során, másrészt a gazdálkodási fegyelem biztosítása is sürgetővé vált. A költségvetési deficitek elszabadulásával (2. ábra) több tagállam is a túlzottdeficit-eljárás hatálya alá került, az egyes tagállamok államadósságát hitelező befektetők bizalma pedig többször is megrendült. A gazdaságpolitikai döntéshozóknak ilyenkor a hitelezői bizalom helyreállítását kellett szem előtt tartaniuk, amit fegyelmezett gazdálkodás fenntartásával lehetséges elérni, pél-

dául adóbevételek növelését célzó politikával és a kiadások csökkentésével. Ebben a fejezetben a válságkezelő paradigmák és a válságkezelést legjobban meghatározó gondolatok bemutatását fogom megtenni.

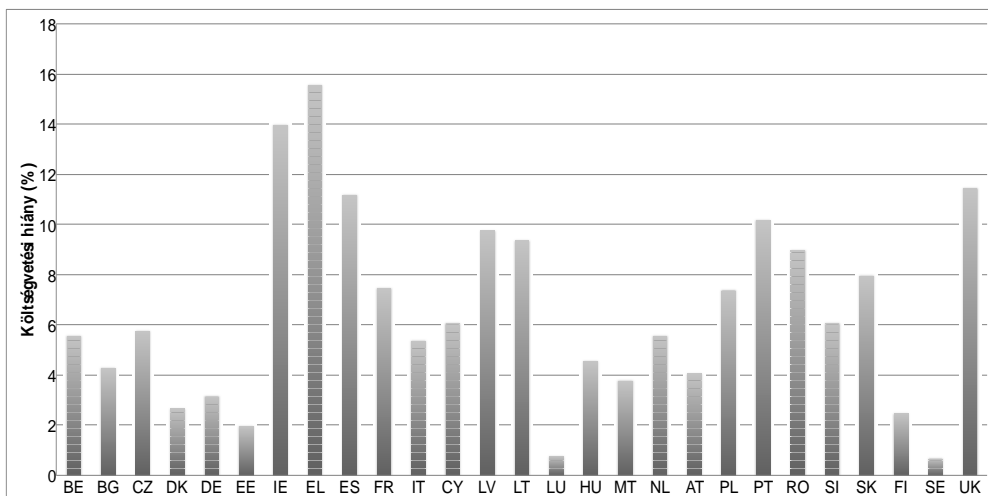
1. ábra Az EU-tagállamok összesített munanélküliségi rátája (2008-2012, %)



Forrás: European Commission (2012) alapján saját szerkesztés

Megjegyzés: \* becslést érték

2. ábra Az EU-tagállamok GDP-arányos költségvetési hiánya (2009, %)



Forrás: Eurostat (2012) alapján saját szerkesztés

## 2.1. Megszorító politikák

A megszorításokon alapuló válságkezelés koncepciója a gazdaság működésébe fektetett bizalom helyreállítására épül. A megszorító gazdaságpolitika hívei ugyanis amellet érvelnek, hogy a válság oka alapvetően a piacok megfogytakozó bizalmában keresendő; amennyiben helyreáll a bizalom, újra megindul a hitelezés és újraindulnak a beruházások. A befektetők bizalma visszaszerzésének elsődleges eszköze a fegyelmezett gazdálkodás, amely biztosítja a fizetéseképtelenség elkerülését, ezáltal a felvett kölcsönök pontos és időszerű visszafizetését. A fegyelmezett gazdálkodás lehetővé teszi a közép és hosszú távú gazdasági növekedési pálya megalapozását, ezáltal új szereplők bevonását a finanszírozásba (Stigler 1989). A megszorításpárti gazdaságpolitikusok általában elítélik az állam közvetlen szerepvállalásának növelésével és az állami ösztönzőkkel való gazdaságélénkítést. Az újklasszikus makroökómia tétele szerint a piaci szereplők várakozásai racionálisak, ezáltal a gazdaságpolitika önmagában nem képes semmilyen valós gazdasági ösztönzésre. Azaz az állam célja csupán a stabil makrogazdasági környezet megteremtése, és a gazdaság bizalmi szintjének megtartása (Király 1998).

Ez a gondolatkör meghatározóvá vált az európai válságkezelésben is. 2009-től kezdve a legtöbb tagország megszorító politikát alkalmazott, háttérbe szorítva a lakossági igényeket és a szociális kérdéseket, vállalva az alulfoglalkoztatottság és a lassú gazdasági növekedés kockázatát. A megszorítások azonban mindeztidáig nem hoztak jelentős sikereket a tagországok válságkezelésében, sőt, sokan a túlzott megszorításokat teszik felelőssé a várhatóan még több évig elhúzódó recesszió miatt, pl. Görög- és Olaszországban.<sup>2</sup> 2012-ben az Európai Stabilitási Mechanizmusnak kilátásba kellett helyeznie a nem kelendő spanyol államkötvények felvásárlását, sőt 2011-ben a görög államadósság részleges leírására is sor került. Ezek bizonyítékként szolgálnak amellet, hogy a szigorú megszorító politika is kevésnek bizonyult a piaci bizalom teljes helyreállításához.

A megszorításokon alapuló gazdaságpolitika eszköztárát vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy első és legkézenfekvőbb lehetőség az adóbevételek növelése. Ez önmagában egy lassuló, stagnáló gazdasági növekedéssel küszködő gazdaság számára komoly kihívás, hiszen az adók általános növelése csökkentően hat a gazdasági teljesítményre. Az adóbevételek növelésének más módjai is megjelentek a tagállamok válságkezelésében, mint az adórendszer kifehéritésének különféle törekvései és az adókedvezmények megszüntetése. A büdzsé kiadási oldalán a különféle szociális juttatások megvágása, pl. a munkanélküli járadékok és az egészségügyi kiadások csökkentése szerepeltek gyakran. Az egyenlegjavító intézkedések azért is váltak szükségessé, mert a költségvetés kamatkadásai számos tagállamban, főleg az EU perifériáján meredek növekedésnek indultak (Kovács–Halmosi 2012).

A megszorító politikákkal kapcsolatban a leggyakoribb kritika az, hogy megfojtja a gazdasági növekedést: a hitelezői bizalom helyreállításának kamatkadás-

<sup>2</sup> <http://www.voxeu.org/article/has-austerity-gone-too-far-new-vox-debate>

csökkentő és beruházásösztönző hatását ellensúlyozza a gazdaságból kivont jövedelem, az elhalasztott beruházásokon és a háztartások fogyasztásának visszaesésén keresztül (Krugman 2009). 2012-re látszólag kifulladt a megszorító politikákba vetett hit, ezt a frissen választott francia elnök, Francois Hollande nagy befolyással bíró nyilatkozatai testesítették meg, mely szerint a megszorításokon alapuló válságkezelést fel kell váltania a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés programjának.<sup>3</sup> Ez akkor válhatott volna elképzelhetővé, ha az EU lazítást engedélyez a tagállamok gazdálkodásában a maastrichti kritériumok elvárásaihoz képest – ez azonban a közeljövőben nem tűnik lehetségesnek. A gazdasági növekedést ösztönző szándékok a 2014-2020-as EU-s költségvetés szűkre szabásával visszaszorultak.<sup>4</sup>

## 2.2. Gazdaságélénkítő politikák

A gazdaság motorjainak külső forrásból való beindítása mindig is központi szerepet töltött be a válságkezelésről alkotott gondolkodásban. Azonban az intervencionista gondolatoknak terjedése a Nagy Gazdasági Világválságot követően paradigmaváltást jelentett a válságkezelésben, általános és elfogadott igénnyé vált a kieső kereslet állami beruházások és egyéb beavatkozások általi visszaállítása. Ennek oka az, hogy a háztartások fogyasztásában bekövetkező negatív sokkhatásra a vállalkozások rendkívül érzékenyen reagálnak: a vállalati szféra a kereslet csökkenése esetén a termelés visszafogásával és a munkaerő részleges elbocsátásával tudja helyreállítani profitabilitását, ami további csökkenést eredményez a lakosság költségeiben. Az így beinduló öngerjesztő folyamatot egy egyszeri vagy időszakos, de kellően nagy mértékű pozitív keresletoldali sokkhatás képes egyensúlyozni, ami több módon is megvalósulhat. Egyrészt enyhe fiskális politikával, azaz az adószint csökkentésével, másrészt enyhe monetáris politikával, mely a pénzkínálat bővítésével valósulhat meg, kedvezőbbé téve a beruházásokat. Az intervencionista gazdaságélénkítés harmadik módja nagyfokú állami beruházások realizálása. Az így létrejövő projektek közvetlen megbízásokat adnak a gazdasági szereplőknek, melyek képesek felszívni az állásukat veszített személyeket. A tagállami válságkezelésben mind a háromfajta gazdaságélénkítésre találhatunk példát – a tagállamok ezek különböző kombinációit alkalmazták országspecifikusan, a helyi igényeknek megfelelően (Kovács–Halmosi 2012).

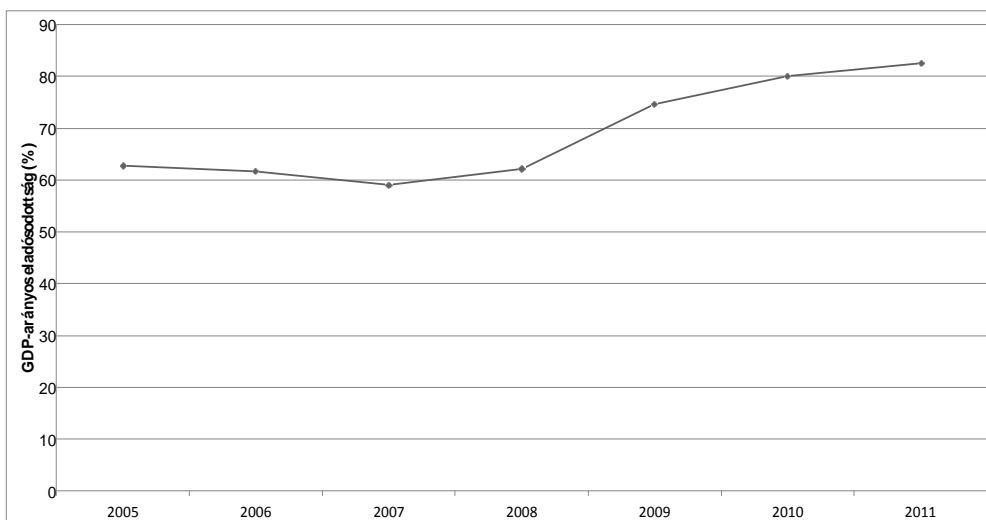
A 2008-as válságnak azonban új eleme a magas eladósodottság (3. ábra), ami nem csak a központi költségek adósságában, hanem a vállalatok és a háztartások eladósodottságában is megmutatkozik (Krugman 2012). Egyes EU-tagállamok teljes eladósodottsága a GDP 150%-át is meghaladja (Eurostat 2012). Ez a helyzet egyértelműen szűkíti a tagállami gazdaságélénkítő válságkezelés lehetséges volumenét, hiszen számos tagállam már kritikus eladósodottság mellett lépett be a válságba. Az

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/content/20130201STO05561/html/Fran%C3%A7ois-Hollande-%20Nem-szabad-Eur%C3%B3p%C3%A1t-a-v%C3%A9g-n%C3%A9lk%C3%BCli-megszor%C3%ADt%C3%A1sokra-%C3%A9rt%C3%A9lni>

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/content/20110429FCS18370/5/html/EP%E2%80%9191k%C3%A9pviselek-t%C3%BAls%C3%A1gosan-is-a-b%C3%BCdzs%C3%A9-megv%C3%A1g%C3%A1s%C3%A1ra-%C3%B6sszpontos%C3%ADtanak-a-tag%C3%A1llamok>

eladósodás azonban – és ez egyes kelet-közép-európai gazdaságokra különösen jellemző – nem a saját devizában történt meg, így a monetáris politika korlátozottan tud élni a fizetőeszköz gyengítésével, hiszen ezzel a saját polgárainak és vállalkozásainak terheit is növelné.

3. ábra A 27 EU-tagállam együttes GDP-arányos eladósodottsága (2005-2012, %)



Forrás: Eurostat (2012) alapján saját szerkesztés

A gazdaságélénkítő, keynesi jellegű válságkezelés egyik kritikája pont az előbbi: tudniillik hogy az aktuálishoz hasonló magas eladósodottság mellett csak komoly korlátozások mellett megvalósítható. Az államkötvénypiacok általában büntetik a központi költségvetés túlzottan deficitese gazdálkodását: 2012-ben újabb leminősítési hullám zajlott le az európai tagországokban, ami a hitelminősítés szabályozásának átgondolására készítette az európai döntéshozókat.<sup>5</sup> Az amerikai válságkezelés és a 2010-es Obama-csomag kapcsán gyakran hangoztatott érv, hogy az intervenció-pártiak mindig a fiskális stimulus nem elégséges nagyságrendjére hivatkoznak, amikor az intervenció eredménytelenségével szembesítjük őket.<sup>6</sup> A módszertan kritikusai a betört ablakok paradoxonjára is előszeretettel hivatkoznak, ami a rongálás munkahelyteremtő hatásainak látszólagos voltát hangsúlyozza. Az állami intervenciók a betört ablakokhoz hasonlatosak, azaz valódi új értéket nem állítanak elő, ráadásul csak adósságból finanszírozhatók, melyeket később úgyis vissza kell

<sup>5</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/pressroom/content/20120619IPR47242/html/Credit-rating-agency-reform-sovereign-debt-ratings-to-be-regulated>

<sup>6</sup> <http://www.postlibertarian.com/2011/08/keynesians-earthquakes-and-broken-windows/>

fizetni, vagyis az intervencióhoz szükséges jövedelmek kivonásra kerülnek a gazdaságból.

### *2.3. Létezik-e innováció a válságkezelésben?*

Az előbbi válságkezelő elméletek áttekintése során láthattuk, hogy önmagában egyik módszer sem tűnik egyértelmű megoldásnak az EU-tagállamok problémáira. Az országok jövedelmi és növekedési helyzetének helyreállítását célzó akciók jóformán helyi, tagállami szinten valósultak meg, habár néhány közös európai program és pénzügyi alap támogatta az intézkedéscsomagokat. A közös európai források, mint az European Stability Mechanism, az European Financial Stability Mechanism és a European Financial Stability Facility lehetőséget teremtettek európai finanszírozású beavatkozások megvalósítására, pl. Írországbán, Portugáliában vagy Görögországban mentőcsomag. Erre azért is volt szükség, mert egy speciális megállapodás értelmében az IMF is képes szerepet vállalni az EU tagállami szintű válságkezelésében, amennyiben beavatkozását EU-s források is kiegészítik. Az ilyen formában létrejövő hitelező-formáció a Trojka néven vonult be a köztudatba (Schmidt 2012).

A közös finanszírozású mentőcsomagok elfogadásánál létrejött egyfajta közös európai kontroll, amit az Európai Bizottság gyakorolt. Az EB részletekbe menően beleszólt a tagállami válságkezelésbe pl. Görögország vagy Ciprus esetén.<sup>7</sup> Ez azért is indokolt, mert a közös európai alapok logikája szerint a kölcsön bedőlése és nemfizetés esetén a hitelező tagállamok egyetemleges felelősséget vállalnak. Az eurózóna tagországai ugyanis strukturális okokból nem rendelkeznek egy olyan közös válságkezelési stratégiával, amely végső esetben, fizetéseképtelenség esetén helyreállítaná az ország fizetőképességét a pénznem leértékelésével: erre az euró kapcsán csak az Európai Központi Banknak nyílik lehetősége, amely ilyenformán felelősséggel tartozik valamennyi eurót használó állam felé. Az EB által előírt feltételek implementálása azonban a helyi végrehajtó hatalom feladata.

A tagállami és a közös, Európai Unió szintű válságkezelés ezáltal elkülönül egymástól, leginkább a stratégia-alkotás tekintetében. Mindkét szinten gyakran váltják egymást a megszorító politikára és a gazdaságélénkítésre vonatkozó koncepciók, és ez lehetőséget teremt újszerű válságkezelő stratégiák kialakítására. Ezeknek a stratégiáknak egyrészt reflektálniuk kell a tagország speciális helyi igényeire, a mindenkori kormánnyal szembeni politikai elvárásokra és választási ígéretekre, valamint a külföldi érdekeltek, főként a kereskedelmi partnerek az EU igényeire, miközben általános céljuk, hogy visszaállítsák a gazdasági növekedést, illetve a válság előtti jövedelmi szintre és stabil növekedési pályára állítsák a tagország gazdaságát. A válságkezelési stratégiák kidolgozásának módjában, rész céljaiban és eszközrendszerében számos egyedi megoldást találhatunk, és egyedi jegyeket azonosíthatunk. A válságkezelési stratégiák kidolgozásában szükségszerűen megjelenik a gazdaság-

<sup>7</sup> [http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press\\_release\\_speeches/press\\_release/2013/2013-march/press\\_release-2013-march-14.html](http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/2013/2013-march/press_release-2013-march-14.html)



politikai kreativitás, amely ha megvalósításra kerül, innovációnak is tekinthető. A válságkezelést azonban csak az eredmények függvényében érdemes értelmezni – kutatásaim során azt vizsgálom, hogy milyen válságkezelési stratégia milyen társadalmi, gazdasági és politikai környezetben válhat sikeressé, és milyen okok következtek.

### 3. Válságkezelési sajátosságok Közép-Kelet-Európában

Közép-Kelet-Európa tagállami szintű válságkezelése kapcsán két tagállam válságkezelési politikájának bemutatására teszek kísérletet. Szlovákia és Bulgária válságkezelése sok hasonlóságot mutat: mindkettő kis, nyitott gazdaságként ágyazódik be Európa gazdaságába, habár Szlovákia közelebbi és régebb óta tartó kapcsolatban áll az EU domináns gazdaságaival. Mindkét ország válságkezelése vegyíti a gazdaságélénkítő és a megszorító jegyeket egyaránt, ráadásul egyik gazdaság sem küszködik extrém központi eladósodottsággal, mindketten a maastrichti 60%-os kritérium alatt teljesítenek. Mindkét ország politikai viszonyai viharosak és kormányváltásoktól terheltek, a demográfiai helyzetét tekintve pedig mindkét esetben növekvő szociális kiadásokat és elöregedő társadalmat prognosztizálhatunk. Mégis, amíg Szlovákiának már 2010-ben sikerült lendületet adnia gazdaságának, és újra elérni a válság előtti jövedelem-kibocsátást, addig a bolgár gazdaság évekig tartó stagnálásra van ítélve.

#### 3.1. A szlovák válságkezelési stratégia

Szlovákia a térség legimpozánsabb növekedési pályáját járta be a 2010-es években, és a környező országokhoz képest stabilabb helyzetben érte a válság, makrogazdasági mutatói 2008-ban az OECD-átlaghoz képest sokkal kedvezőbbek voltak. Ahogy korábban rámutattam, válság hatására 2009-ben növekedési pályája ugyan megtört, de a gyors válságkezelő intézkedések meghozatalának köszönhetően 2010-re megállt a recesszió, és a nominális GDP újra elérte a válság előtti szintet (Végh 2011). A válság azonban Szlovákiában kiélezte a gazdaság rejtett gyengeségeit, mint a szociális egyenlőtlenségeket, a kedvezőtlen demográfiai folyamatokat, a munkanélküliség kritikus szintjét és a gyengülő hosszú távú növekedési kilátásokat. Az, hogy a szociális piacgazdaság elemeit háttérbe szorító, neoliberális felfogású, piac- és gazdasági növekedés-centrikus gazdaságpolitika működőképes-e, a válságból való kilábalás éveiben megkérdőjeleződött, hiszen a válságkezelés eszköztára számos állami támogatásra épülő, keynesi eszközt is felvonultatott (IMF 2010). Milyen csoportokba sorolhatóak a szlovák válságkezelő lépések? Tudunk azonosítani munkaerő-piaci reformokat és intézkedéseket, a termelést ösztönző eljárásokat, és a büdzsé egyensúlyát javító adórendszerbeli változásokat is.

A szlovák gazdaság legégetőbb problémáinak egyike a magas munkanélküliségi ráta, ami a szociális feszültségek mellett a hosszú távú munkanélküliség kialakulásával fenyeget. Akik tartósan nem találnak munkát, azok a szociális háló gyen-

gesége esetén könnyedén kiszorulhatnak a munkavállalás szempontjából aktív népesség köréből, ezáltal huzamosabb időre negatív hatást fejtenek ki a gazdaság versenyképességére és kiadást jelentenek a költségvetésnek. A munkahelyteremtés egyik Szlovákiában már bevált módja a külföldi működő-tőke ösztönzése, azaz további külföldi, transznacionális cégek bevonása. Ilyen vonzerő a stabil jogi és gazdasági környezet, az adminisztratív terhek csökkentése, továbbá a foglalkoztatás adóterheinek csökkenése (OECD 2010). Az élőmunka költségei jelentősen csökkentek az utóbbi években, kérdéses azonban, hogy ez a trend fenntartható-e a fogyasztást terhelő adók növelése mellett. Továbbra is kis szerepet kapnak az aktív munkaerő-piaci eszközök a szlovák költségvetésben, az átképzések és a tréningek növelhetik az emberi munkaerő fejlettségét. Szlovákiában, arányaiban az OECD-átlagnak kevesebb, mint a felét költik a – máshol kétszeres hatékonyságú – munkaerő-piaci programokra (OECD 2010). A versenyképességet növelő és a munkaerő-költségeket csökkentő hatással lehet még a jövőben a munkaerő-piac flexibilitásának növelése is (Filko et al. 2010). Új munkahelyek az önfoglalkoztatás növelésével jöhetnek létre – ennek adó- és járulékvonzatai alacsonyabbakká váltak 2009-ben, mint a foglalkoztatottaké (OECD 2010).

A termelés szintjének visszaállítása vagy a belső fogyasztás növekedésével, vagy a külső kereslet helyreállításával tud megvalósulni. A tagállami gazdaságpolitikai döntéshozóknak az előbbire van hatásuk, így a fogyasztás támogatása mellett döntött a szlovák kormány, amíg a termelés vissza nem áll növekvő pályára. A roncsprémium-akciók kétséges, de előszeretettel alkalmazott eszközei voltak Európa két autóiipari hatalmának: Szlovákia mellett Németországban futottak ilyen akciók, Csehországban is a válságkezelés fontos részét képezte volna a program, de végül visszavonásra került. Az akció lényege, hogy bármilyen régi személygépkocsit akciósan, állami támogatással lehetett újra cserélni, ezzel ösztönözve azt, hogy ne álljanak le a gyártósorok. 2009-ben két programot hirdetett meg a Fico-kormány, mely során a 10 évnél régebbi autókat lehetett lecserélni. A támogatás néhány nap alatt elfogyott, az autóeladások mindezek hatására a válság ideje alatt is tudtak növekedni, a 2009-es év utolsó negyedében 18,4 százalékkal az előző év hasonló időszakához képest<sup>8</sup>. Több üzem teljes kihasználtság mellett működött ezekben a hónapokban, illetve néhány toborzásba is fogott. Ezen támogatások összege 100 millió euró közeli összeget tehet ki, amit csak részben fedez az értékesítések adóbevétele (Szirmai 2009).

A fent bemutatott intézkedések kiadásként jelentkeznek a büdzsében, aminek az egyensúlya már a válság előtt sem volt teljesen stabil. A kézenfekvőnek tűnő, ámde fájdalmas és nehezen kivitelezhető kiadáscsökkentő megoldások (közalkalmazotti bérek befagyasztása, leépítések a közszférában, stb.) a költségcsökkentés mellett növelnék a munkanélküliek állományát, és egyben visszavetnék a lakossági fogyasztást, így inkább a bürokrácia hatékonyságának növelésében, kontrolling szem-

<sup>8</sup> <http://www.companiesandmarkets.com/Summary-Market-Report/slovakia-autos-report-q4-2009-157462.asp>

léletű monitoringjában látta meg a kabinet a lehetőséget. A politikai machinációk elkerülése érdekében a Radičová-kormány a nyugdíjak emelésének ütemét 50 százalékból az inflációhoz, 50 százalékból a GDP növekedéséhez kötötte, ami inflációgerjesztő hatással is bír (OECD 2010). A költségcsökkentést célozza továbbá a PPP-konstrukcióknak szánt egyre nagyobb szerep, mellyel az állam csökkenthetné a beruházásokhoz fűződő kiadásait anélkül, hogy azokat el kellene halasztani. Az adóbevételek a gazdaság kifehéritésével, az adóelkerülés ellen való küzdelemmel, az adókedvezmények rendszerének további erodálásával növelhetőek tovább (Filko et al. 2010), az OECD tanulmány pedig a vagyoni jellegű adók térnyerését szorgalmazza. Erre azért lehet szükség, mert a társasági adókból származó bevétel a válság éveiben nagymértékben lecsökkent, a visszaeső fogyasztás miatt az ÁFA-kulcs egy százalékponttal, 20 százalékra való emelésével sem emelkednek sokkal a büdzsé adóbevételei. A vagyoni típusú adók felé való tolódás több teret enged a lakossági fogyasztásnak, illetve az élől munka terheinek csökkentésére biztosítana teret, ezáltal hatékony eszköz lehet a tartós szociális problémák elleni fellépésben (OECD 2010).

Mindezek tükrözik azt a tényt, hogy a szlovák kormányzat is egyszerre próbál küzdeni a költségvetés két legfontosabb problémájával, a jelenben keletkező keresleti sokkal és a jövőben felmerülő finanszírozási nehézségekkel. A GDP-nek és a reálbéreknek hirtelen csökkenése szociális problémák sokaságát hozta a felszínre, melyek orvoslására megvolt ugyan a kormány mozgástere, de ezek a lépések csak korlátozottan tudják enyhíteni ezeket a problémákat. Az alacsonyan képzett, munkanélkülivé vált tömegek aligha tudnak élni a roncsprémium vagy a vállalati adókedvezmények eszközeivel, azonban a makrogazdasági mutatók azt jelzik, hogy 2010-től a szlovák gazdaság újra növekedő pályára került, ami teret enged további FDI-ösztönző politikának, illetve a KKV-szektor támogatásának is. Sajátos körülmény a válságkezelés szempontjából, hogy a krízis legsúlyosabb évében, 2009-ben Szlovákia bevezette az eurót, azaz egy nagy és stabil valutaövezethez, ami csökkentette finanszírozási költségeit, valamint lemondott a monetáris élénkítés lehetőségéről. Ez a tény csak tovább mélyíti a szlovák gazdaság beágyazottságát, mely egyike az EU legkisebb és legnyitottabb gazdaságainak, fellendülése ezáltal túlzottan kiszolgáltatott a fellelvő piacoknak, főként Németországnak. A gazdaság növekedési pályája azonban vélhetően akkor lesz fenntartható, ha az ipari termelés tudásintenzív tevékenységek felé fordul (Jungmann–Sagemann 2011).

A szlovák válságkezelés innovatív voltát az jelenti, hogy az intézményi átalakítások rendre szembementek a trendekkel. Amíg számos mérvadó véleményformáló az euróval való szakítást szorgalmazza, addig Szlovákia 2009-ben vállalta az eurótagságot, és még szorosabban integrálódott az európai munkamegosztásba. Nyitottsága, exportfüggősége ezáltal még jobban kiszolgáltatottá tette az európai trendeknek, mégis évről évre magasabb gazdasági növekedést produkált azóta is az ország gazdasága, mint az EU összessége. Nyitott kérdés azonban, hogy mindez mennyire teszi sebezhetővé a szlovák gazdaságot az elkövetkező években, illetve vannak-e még tartalékok ebben a növekedési stratégiában. A szlovák kormányzat

nem átalált vegyíteni a gazdaságélénkítő és a megszorító elemeket, azonban a gazdasági növekedés fenntartásával eddig sikerült fenntartható módon megőrizni ezt a növekedést.

### *3.2. A bolgár válságkezelési stratégia*

Bulgária gazdasága a 2000-es években dinamikus, átlagosan 5,8%-os GDP-bővüléssel járó növekedést könyvelhetett el, ami gyors, egyesek szerint korai csatlakozást tett lehetővé az EU-hoz. Ahogy korábban láttuk, a növekedés azonban az alacsony bérekre és a magas termelékenységre épülő exportvezérelt növekedés pályát jelentett, ami érzékenyen reagált a válság okozta európai piacok gyengélkedésére (Agócs–Végh 2011). Az ország demográfiai és társadalmi helyzete – Szlovákiához hasonlóan – szintén sok problémát felvet: az alacsony jövedelmek politikája épülő gazdaságösztönzés képtelen volt otthon tartani a jól képzett és magas végzettségű munkaerőt. Ezáltal az ország mérsékelt sikerrel tudta alkalmazni a belső fogyasztást ösztönző intervencionista válságkezelő lépéseket, és ezáltal teljesen kiszolgáltatottá vált a piacoknak (Jungmann–Sagemann 2011).

Az Európai Bizottság 2009-es konvergencia-jelentése Bulgária kapcsán azt a megállapítást tette, hogy az országnak elsősorban a fenntartható növekedéshez kapcsolódó kihívásokkal és makrogazdasági egyensúlytalansággal kell szembenéznie. A további konvergencia biztosítása érdekében a Bizottság javasolta, hogy Bulgária továbbra is törekedjen a rendezett költségvetési pozíció fenntartására a kiadások növekedésének visszafogásával, valamint igyekezzon hozzájárulni a versenyképesség javításához. Az EB továbbá olyan javaslatokkal élt, minthogy a kormány erősítse a közkiadások hatékony felhasználását, különösen a gazdaságfejlesztési programok költségvetéseinek teljes körű, transzparens végrehajtásával, valamint a munkaerő- és termékpiacok, az oktatás és az egészségügy területén hozott reformerejű intézkedésekkel annak érdekében, hogy növeljék az ország termelékenységét és csökkentsék a gazdálkodás hiányát (European Commission 2009).

A válság kezelése érdekében tett első kormányzati intézkedések közül kiemelkedők az infrastruktúrafejlesztő programok, melyek megkezdését segítette a 2008-as szufficites költségvetési év. A 2009 januárjában nyilvánosságra hozott válságkezelési terv a bolgár tartalékokra épített, az ország valutatartalékai ekkor meggyőzően magasnak számítottak, a GDP 35 százalékát tették ki (Rácz 2009). Az Sztanisev-tervként nyilvántartott csomag elsősorban tipikus keynesi eszközrendszer vonultatott fel, a tartalékok felhasználásával fejlesztésekre szánt pénzüsszegek a bolgár gazdaság fejlettségéhez, ill. az akkori gazdasági hangulathoz képest impozánsak voltak. A terv alapját a bolgár gazdasági fejlődés dinamikája, a pénzügyi rendszer stabilitása és a bankrendszer problémamentes működése jelentette.

A közberuházásokra, s ezeken keresztül új munkahelyek teremtésére szánt csomag 2009-ben a GDP 7,8 százalékát tette ki (Velkova 2008). Ez a pénzüsszeg, kiegészülve a hosszú távú fejlesztési forrásokkal, infrastrukturális beruházásokra, az üzleti környezet javítását célzó programokra, valamint a munkavállalók védelmét

szolgáltató csomagokra fordítódott. 2009 első hónapjaiban a terv megvalósítása több területen is megindult, kiemelendő ezek közül a Bolgár Fejlesztési Bank tevékenységének beindítása, melynek fő célja volt, hogy a kereskedelmi bankokon keresztül forrásokhoz juttassa a bolgár KKV-szektor. Ugyanakkor számos fejlesztési tervet derékba tört a forráshiány, illetve a Sztanisev-kabinetet követő új kormány elképzelései (Szemplér 2009).

A 2009. nyári kormányváltás után az új jobbközép, Bojko Boriszov által vezetett bolgár kormány három válságkezelő intézkedéscsomagot vezetett be. Ezek a programok inkább a klasszikus értelemben vett fiskális szigorra építettek: prioritásként szerepelt az állami bevételek növelése, az adóbehajtás hatékonyságának javítása, a közigazgatásban pedig az erőteljes kiadáscsökkentés. A kormány egyértelműen elkötelezte magát a fiskális fegyelem mellett, s a 2009-es év egészére vonatkozóan a pozitív államháztartási egyenleg elérését tűzte ki célul. Annak érdekében, hogy ezt a tervet tartani lehessen, a kormány júniusban bejelentette a közkiadások radikális csökkentését 2009-re. A térségben sajátos bolgár árfolyamrendszert azonban kikezdték a válság turbulens árfolyam-ingadozásai. A rögzített árfolyamrendszer fenntartásának magas költségei, amik a jegybanki források gyors apadásával jártak együtt, felvetették az IMF-fel való tárgyalás szükségességét is. A korábban stabil árfolyammozgások miatt már évek óta napirenden tartott kérdés volt az „euró előszobája”-ként tekintett ERM-II belépés, azonban ezt 2009-ben halasztani kellett, és azóta sem sikerült megvalósítani.

A 2010 tavaszán napvilágot látott harmadik válságkezelő intézkedéscsomagban a kormány javasolta a 20 százalékos ÁFA megemelését (mely végül nem realizálódott), a luxusadó bevezetését, valamint 55 állami vállalat esetében az állami kisebbségi tulajdon értékesítését. A kabinet továbbra is tántoríthatatlan abban a kérdésben, hogy a vállalkozásokra vonatkozó adóterhek a térségben egyedülállóan alacsonyok maradjanak: a teljes bérköltség csupán 34 százalékát kell adóként befizetni, a társasági adókulcs pedig fix 10 százalék (IMF 2010). A kiadáscsökkentés ez által a szociális kiadások fájdalmas megvágásában valósul meg: állandó napirenden tartott kérdés a nyugdíjalapok konszolidációja, valamint a fenntarthatóság növelése a nyugdíjkorhatár emelésével. Az alapokba való befizetések tovább erősödnek a munkavállalói járulékok növelésével és a minimálbér megemelésével. A nyugdíjrendszer vegyesen tartalmaz állami és magánnyugdíj-rendszerre vonatkozó elemeket; a teljes magánnyugdíj-vagyon államosítása is napirendre került 2010-ben, de ezt a kormány az érdekvédelmi szervekkel történt egyeztetések után elvetette. A nyugdíjrendszer kérdése továbbra is megoldást sürget, hiszen a bolgár társadalom előregedésre van ítélve a jelenlegi tendenciák szerint (Koytcheva–Philipov 2008).

Bulgária fiskális helyzetének pontos becslését nehezíti, hogy a legmagasabb szintekig jelen lévő korrupció nehezíti az állam pénzügyi helyzetének pontos nyomon követését. A 2009-es költségvetési deficitet utólag 1,9-ről 4,7 százalékra kellett felemelni, az előző kormányok által kötött közbeszerzési szerződések nem várt, illetve nem ismert hatásai miatt. 2010-ben sikerült azonban 4 százalékra szorítani a

mutatót. A 2011-es prognózis 2,5 százalékos államháztartási hiánnyal számol és 1,9 százalékos GDP-növekedést vetít előre az év hátralévő részére – amennyiben ezek a számok teljesülnek, ez a recesszió való túllépésként értelmezhető. Kérdéses azonban az exportvezérelt növekedés tarthatósága, hiszen a külpiacok stagnálása esetén ez a bolgár növekedésnek sem lehet motorja.

Összegzésként elmondható, hogy a korrupcióellenes intézkedéscsomagokat végrehajtva, a stabil fiskális fegyelmet megőrizve, a nagy elosztórendszerekre vonatkozó reformok véghezvitelét megvalósítva fenntartható pályára terelhető lenne az ország gazdasága – azonban az exportvezéreltség miatt a fellendülés még várat magára, és a válságkezelő intézkedések hatástalanok maradnak (1. táblázat). Potenciális veszélyforrása gazdaságnak a szociális feszültségek éleződése, melyek politikai viharokba, populisták ígéretésbe csaphatnak át. Az ország gazdasági helyzete sok hasonlóságot mutat Szlovákiával: mindkét ország kis, nyitott gazdaság, az európai gazdaságba mélyen beágyazva. Azonban Szlovákiával szemben a bolgár gazdaság a válság éve alatt vált exportvezéreltté és -függővé az európai piacoktól, így a növekedési kilátásai messze nem annyira pozitívak. A bolgár gazdaság ugyanakkor nagyobb hangsúlyt helyezett a gazdaságélénkítő lépésekre, amik – párosulva a magas korrupcióval – nem okoztak számottevő gazdaság bővítő hatást. Ellenben a nagy elosztórendszerek átalakításai is kudarcra voltak ítélve a gazdasági növekedés hiányában (Jungmann–Sagemann 2011).

1. táblázat Eltérések a szlovák és a bolgár válságkezelésben

	<b>Szlovákia</b>	<b>Bulgária</b>
<b>Makrogazdasági helyzet a válság előtt</b>	Stabil növekedés	Stabil növekedés
<b>Beágyazottság az EU gazdaságába</b>	Magas	Közepes
<b>Államadósság</b>	Alacsony	Alacsony
<b>Gazdaságélénkítés</b>	Igen	Igen
<b>Megszorító intézkedések</b>	Igen	Igen
<b>Árfolyamrendszer</b>	Euróbevezetés	Rögzített
<b>Válság utáni kilábalás</b>	Gyors, féloldalas	Lassú, stagnáló

*Forrás: saját szerkesztés*

#### 4. Összegzés

Összegzésképpen elmondható, hogy a közép-kelet-európai tagállamok válságkezelését számos tényező nehezítette. A pénzügyi válság hatásainak ellensúlyozására nem állt a tagállamok rendelkezésére kellően széles mozgástér: európai szintű koordináció csak névlegesen fogalmazódott meg, de nem alakult ki európai szintű válságkezelési stratégia. Ugyanakkor más, kevésbé hivatalos eszközzel mégis beleszólással

éltek az EU központi szervei a tagállami válságkezelési módszerekbe. A gazdasági sokkhatások ellensúlyozására tagállami szinten jöttek létre kezelő intézkedések, amik azonban így korlátozottan tudtak átívelni kormányzati ciklusokon és nem tudtak konzekvens stratégiává összeállni.

A válságkezelési stratégiák egyszerre alkalmaztak a gazdálkodási fegyelmet megőriző egyensúlyjavító, megszorító intézkedéseket, illetve a gazdasági növekedést ösztönző, intervencionista intézkedéseket. A két vizsgált tagállam, Szlovákia és Bulgária hasonló helyzetben és hasonló intézkedési stratégia mentén kezelte a válságot: mindkettő kis nyitott gazdaságként, az EU gazdaságától nagymértékben függve érzékenyen reagált a válsághatásokra. A szlovákiai euróbevezetés azonban még tovább integrálta Szlovákia gazdasági folyamatait az EU-ba, ami új lendületet adott a gazdasági bővülésnek, és sikeresen ellensúlyozta a negatív sokkhatásokat. Ennek eredményeként 2011-re a szlovák gazdaság kibocsátóképessége visszaemelkedett a válság előtti kibocsátási szintre, míg a bolgár gazdaság felzárkózása még várat magára. A két gazdaság jövőbeni növekedési pályája azonban nagyban függ az EU piacainak fejlődésétől.

### *Felhasznált irodalom*

- Agócs L. – Végh M. Z. (2011): Bulgária – új esélyek a válság után? In Farkas B. – Voszka É. – Mező J. (szerk.): *Válság és válságkezelés az Európai Unió kohéziós országában*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Műhelytanulmányok, Szeged, pp. 142-148.
- Cameron, D. R. (2010): *European Responses to Economical Crisis*. Yale University, Washington DC.
- European Commission (2008): *A European Economic Recovery Plan*. Commission of European Communities, Brussels.
- European Commission (2009): *Commission assesses Stability and Convergence Programmes of Bulgaria*. Press Release, Brussels.
- European Commission (2012): *Employment and Social Developments*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.
- Eurostat (2012): *Key Figures on Europe 2012*. Eurostat Pocketbooks, Luxembourg.
- Filko, M. – Kišš, S. – Ódor, L. – Šiškovič, M. (2010): *Structural Policy Challenges in Slovakia*. National Bank of Slovakia, Bratislava.
- IMF (2010): *World Economic Outlook: Recovery, risk and rebalancing*. International Monetary Fund, Washington.
- Jungmann, J. – Sagemann, B. (2011): *Financial Crisis in Eastern Europe*. Gabler Verlag, Berlin.
- Király J. (1998): A makroökonómia vége, avagy egy megkésett Nobel-díj, *Közgazdasági Szemle*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 45, pp. 1082-1095.
- Kovács Á. – Halmosi P. (2012): Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben, *Pénzügyi Szemle*, Állami Számvevőszék, Budapest, 2012/1, pp. 9-26.
- Koytcheva, E. – Philipov, D. (2008): Bulgaria: Ethnic differentials in rapidly declining fertility, *Demographic Research*, Rostock, 19, pp. 361-402.

- Krugman, P. R. (2009): *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. W. W. Norton & Company, New York.
- Krugman, P. R. (2012): *End This Depression Now!* W. W. Norton & Company, New York.
- OECD (2010): *Economic Surveys*. OECD, Paris.
- Rácz M. (2009): Összefoglaló a válságkezelésről az EU27-ben. In Somai, M. (szerk.): *Nagy EU-tagállamok és a gazdasági válság*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, pp. 7-25.
- Schmidt, V. A. (2012): The Eurozone Crisis and the Challenges for Democracy In Roy, J. (ed.): *The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Jean Monnet Chair, Miami, pp. 103-116.
- Stigler, G. J. (1989): *Piac és állami szabályozás*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.
- Szemlér T. (2009): A pénzügyi és gazdasági válság hatásai és a válságkezelő program Bulgáriában. In Novák, T. – Wisniewski, A. (szerk.): *Az új EU-tagállamok és a tagjelöltek helyzete a válságban*. (11. kötet) MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, pp. 26-31.
- Szirmai S. P. (2009): Cserekereskedelem. *Figyelő*, 2009/33, pp. 11-13.
- Végh M. Z. (2011): Szlovákia – a legjobb felzárkózó a válságban. In Farkas B. – Voszka É. – Mező J. (szerk.): *Válság és válságkezelés az Európai Unió kohéziós országában*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Műhelytanulmányok, Szeged, pp. 98-104.
- Velkova, D. (2008): Changes in the Public Pension System and Their Impact on the Labor Market. *Economic Studies – Bulgarian Academy of Sciences*, 2, pp. 22-59.